

Cláusulas exorbitantes e os convênios: alteração do objeto, reajuste e reequilíbrio econômico-financeiro

Flávia Della Coletta Depiné¹

José Fabiano Fabiano de Almeida Alves Filho²

Telma de Freitas Fontes³

Sumário: 1. Introdução. 2. Precedentes da PGE. 2.1. Possibilidade de aplicação das cláusulas exorbitantes aos convênios. 2.2. Possibilidade de alterações do objeto dos convênios. 2.3. Possibilidade de previsão de cláusulas de reajustes nos convênios. 2.4. Possibilidade de aplicação da cláusula de reequilíbrio econômico-financeiro aos convênios. 3. Prerrogativas da Administração Pública: origem e evolução. 3.1. Cláusulas exorbitantes: origem e evolução. 3.2. Regime das exorbitâncias nos ajustes conveniais. 4. Jurisprudência do TCE e do TCU. 5. Normatização da União. 6. Proposições. 7. Proposta de Cláusulas Conveniais que tratem de alteração unilateral e de reajuste de valores. 8. Conclusão. Bibliografia.

1 Procuradora do Estado de São Paulo. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL.

2 Procurador do Estado de São Paulo, classificado na área da Consultoria Jurídica. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo.

3 Procuradora do Estado de São Paulo. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo.

1. Introdução

Esse estudo pretende abordar a possibilidade de serem aplicadas aos convênios as chamadas “cláusulas exorbitantes”, o que será feito essencialmente mediante a análise de (i) pareceres já proferidos pela Procuradoria Geral do Estado, (ii) julgados de Tribunais de Contas e (iii) doutrina existente sobre a matéria, objetivando-se, com isso, apresentar propostas de interpretação a respeito do assunto, bem como sugerir a redação de cláusulas convenientes que possam interessar à administração neste tema.

Consigne-se, inicialmente, que aqui não se abordará a parceria firmada pela administração pública com fundamento na Lei nº 13.019/2014⁴, mas apenas os convênios em sentido estrito, regidos pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/93.

De acordo com o artigo 84 da Lei nº 13.019/2014, regem-se pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/93 os convênios (i) firmados entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas e (ii) os convênios celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal.⁵

O artigo 116 da Lei nº 8.666/93, por sua vez, determina que as disposições dessa lei são aplicáveis aos convênios naquilo que couber. Esse dispositivo legal enseja a reflexão a respeito da possibilidade de aplicação aos convênios do artigo 58 da mesma lei, que trata das chamadas “cláusulas exorbitantes”, que permitem sejam concedidas a uma das partes prerrogativas de ação unilateral, tal como a possibilidade de alteração do contrato pela Administração, para sua melhor adequação

4 Essa lei estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Altera, ainda, as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

5 “Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º – As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.”

às finalidades de interesse público, respeitados, todavia, os direitos do contratado, em especial o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Propõe-se, assim, discutir a respeito da compatibilidade das chamadas “cláusulas exorbitantes” com os convênios firmados pela administração, que são caracterizados comumente como ajustes em que as partes unem esforços para atingir objetivos comuns, e não contrapostos, na clássica lição de Hely Lopes Meirelles.

A propósito desse assunto, Maria Garcia, adotando a concepção de Hely Lopes Meirelles quanto às características dos convênios, sustenta que nesses ajustes haveria ausência de vinculação contratual, inadmissibilidade de cláusula de permanência obrigatória e de sanções pela inadimplência, elementos que parecem ser incompatíveis com a admissibilidade da imposição de prerrogativas em favor de uma das partes.⁶

Silvio Luís Ferreira da Rocha, por sua vez, afirma que a diferença fundamental entre convênio e contrato administrativo estaria justamente na inexistência de cláusulas exorbitantes nos convênios administrativos.⁷

Em sentido oposto, entende Floriano de Azevedo Marques Neto que (i) convênio é espécie do gênero contrato, sem se caracterizar como contrato administrativo em sentido estrito; (ii) **aplica-se aos convênios o regime jurídico geral dos contratos previsto no artigo 58 da Lei nº 8.666/93, com fundamento no artigo 116 da mesma lei, especialmente para admitir sua modificação, até mesmo unilateral, “para melhor adequação às finalidades de interesse público; (iii) não se aplica aos convênios a regra da intangibilidade de cláusulas econômico-financeiras, nem em limites ou restrições quantitativos ou qualitativos...”**.⁸

Já Fernando Dias Menezes de Almeida, para quem convênio é espécie do gênero contrato, inserindo-o no que chama de “módulos con-

6 *In: Estudos sobre a Lei de Licitações e Contratos*. Forense Universitária. São Paulo, 1995, 1. ed., p. 230, 232 e 233.

7 *Terceiro Setor*. São Paulo, Malheiros, 2003, p. 52-54.

8 *Convênios entre Estado e Iniciativa Privada para Implantação de Polos Industriais*, in: Revista Trimestral de Direito Público nº 48, p. 175-193.

vencionais de cooperação”, entende que para esse tipo de ajuste não há necessariamente que existir, a priori, no ordenamento jurídico, um regramento com prerrogativas de ação autoexecutória e unilateral da Administração (...).” Propõe o autor que “a teoria há de dar sustentação para que, em termos de política legislativa, seja amplificada a possibilidade de estabelecimento de mecanismos autônomos de produção normativa, levando a situações jurídicas com maior grau de caráter subjetivo”.⁹ Entende, portanto, o autor que em relação aos chamados “módulos convencionais de cooperação” o direito deve permitir maior liberdade para que os partícipes estabeleçam ou não as prerrogativas de ação autoexecutória e unilateral da administração.

Evoluindo no raciocínio desse autor, que associa, na linha do pensamento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, as prerrogativas da administração ao objeto do ajuste, parece pertinente indagar se seria viável, considerando o direito vigente, aplicar as chamadas cláusulas exorbitantes em convênios a depender de seu objeto. Nessa linha, cabe a pergunta: a depender do escopo do ajuste, poderia o instrumento de cada convênio prever algumas cláusulas exorbitantes?

Considerando esse panorama geral é que o presente estudo pretende apresentar subsídios para a reflexão sobre o tema, propondo, ao final, entendimentos sobre aspectos que repercutem na prática da consultoria jurídica prestada pela Procuradoria Geral do Estado.

2. Precedentes da PGE

2.1. Possibilidade de aplicação das cláusulas exorbitantes aos convênios

No âmbito da PGE/SP, a impossibilidade de imposição de cláusulas exorbitantes nos convênios é entendimento que pode ser inferido, por exemplo, da jurisprudência formada no âmbito da extinta Assessoria Jurídica do Governo, que foi mantida na Assessoria Jurídica do Gabinete do Procurador Geral, órgão criado pela Lei Complementar nº 1.270, de

⁹ *Contrato Administrativo*, Quartier Latin, São Paulo, 2012, p. 355 e 365.

25 de agosto de 2015, que diz respeito à forma de atualização do valor a ser restituído, pelo conveniado, ao órgão repassador, nas hipóteses de inexecução parcial ou total do ajuste, *verbis*:

ATUALIZAÇÃO DO DÉBITO

A) Nos convênios celebrados posteriormente à entrada em vigor da Lei Federal nº 8.666, de 21/06/93, a atualização do débito, até a data da celebração do acordo de parcelamento, deve ser feita em consonância com os rendimentos das cadernetas de poupança no período, já que os recursos repassados deveriam ter sido, obrigatoriamente, objeto dessa aplicação financeira (art. 116, § 4º, da LF nº 8.666/93), sendo que a esses rendimentos se agregam aos saldos financeiros remanescentes para efeito de devolução à entidade concedente, nas hipóteses de conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio (art. 116, § 6º, da LF nº 8.666/93); (...)

ATUALIZAÇÃO DAS PARCELAS

C) Nos parcelamentos superiores a 12 (doze) meses, ao término de cada período de 12 (doze) parcelas deve o valor destas ser atualizado, sempre de acordo com o IGPM-FGV, por se tratar do índice mais favorável ao Estado, desestimulando, com isso, parcelamentos longínquos (com maior possibilidade de rompimento), devendo-se ter presente o caráter excepcional da medida, pois a regra é a devolução imediata integral.

JUROS DE MORA

D) Na apuração do débito esses juros, que constituem penalidade por descumprimento (relativo) de obrigação, **não devem ser computados, em face da natureza jurídica do convênio**¹⁰, salvo nas hipóteses de: (D.1) previsão expressa de pagamento de juros de mora pela entidade beneficiária dos recursos, em relação aos saldos financeiros pendentes de devolução; (D.2) existência de decisão do Tribunal de Contas que determine a devolução dos recursos com o acréscimo de juros (entendidos como os de mora legais, de 0,5% ao mês).

10 Destaque não constante do original.

E) Nos acordos de parcelamento deve sempre constar a previsão de que, em caso de rompimento, arcará o Município inadimplente com o encargo de juros moratórios à taxa legal, de 0,5 % ao mês, sendo que o não pagamento de uma parcela gera o vencimento antecipado da dívida total.¹¹

Era, no entanto, controvertida a possibilidade de aplicação das cláusulas exorbitantes em convênios celebrados com o particular anteriormente à entrada em vigor da Lei nº 13.019, de 2014.¹² Os que a admitiam se valiam do argumento de que se tais cláusulas de supremacia aplicam-se até mesmo às relações contratuais de direito privado (cf. art. 62, § 3º, I, da Lei nº 8.666/93), mais ainda se justificaria sua incidência nos convênios, aqui considerados os ajustes então regidos pela Lei nº 8.666/93, firmados com particulares. Essa questão, no entanto, perde relevância para o objetivo deste estudo, uma vez que a celebração de convênios, a partir da vigência da Lei nº 13.019/2014, ficou praticamente restrita às hipóteses estabelecidas no artigo 84 da Lei nº 13.019, de 2014, dentre elas as relações entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, objeto deste trabalho.¹³

2.2. Possibilidade de alterações do objeto dos convênios

Alterações do plano de trabalho, desde que não impliquem a modificação ou desvirtuamento do objeto, vêm sendo invariavelmente admitidas em precedentes da PGE, como seria o caso das ampliações e

11 Trecho extraído do aditamento ao Parecer AJG nº 0573/2000.

12 Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

13 Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I – entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II – decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

reduções de quantitativos, bem como adequações técnicas (alterações qualitativas), aliás, também admitidas nos contratos. A propósito destas últimas, MARÇAL JUSTEN FILHO¹⁴ traz à colação o seguinte trecho de julgado do TCU (acórdão 2.352/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vilaça) em que se reconhece a sua frequência na prática:

8. Entendo que é praticamente impossível deixar de ocorrer adequações, adaptações e correções quando da realização do projeto executivo e mesmo na execução das obras. Mas estas devem se manter em limites razoáveis, gerando as consequências naturais de um projeto que tem por objeto apenas traçar as linhas gerais do empreendimento (...). Quase sempre, as alterações qualitativas são necessárias e imprescindíveis à realização do objeto e, conseqüentemente, à realização do interesse público primário, pois que este se confunde com aquele. As alterações qualitativas podem derivar tanto de modificações de projeto ou de especificação do objeto quanto da necessidade de acréscimo ou supressão de obras, serviços ou materiais, decorrentes de situações de fato vislumbradas após a contratação. Conquanto não se modifique o objeto contratual, em natureza ou dimensão, é de ressaltar que a implementação de alterações qualitativas requer, em regra, mudanças no valor original do contrato.

A possibilidade de alterações do plano de trabalho tem sido prevista nos instrumentos de convênios, que exigem, porém, a anuência prévia por parte do concedente, tratando-se, portanto, de alteração bilateral.

Há precedentes, por sua vez, admitindo a mudança do objeto do ajuste, mas sempre de forma bilateral. Não se tem conhecimento de convênios em que se haja permitido a alteração de seu objeto unilateralmente.

De acordo com a jurisprudência administrativa da Procuradoria Geral do Estado, não há limitação legal de ordem quantitativa que deva ser observada em caso de diminuição ou ampliação do objeto do convênio, uma vez que a ele não se aplica a regra prevista no artigo 65, § 2º da Lei nº 8.666/93. Nesse sentido são os pareceres AJG nº 1417/94 e AJG nº 316/2015. A propósito, convém reproduzir trecho desse último:

14 *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 767.

15. Sob o aspecto jurídico, não existe óbice à majoração do valor do convênio, em decorrência da necessidade de suplementação dos recursos para a conclusão de todas as atividades previstas no plano de trabalho ou do aumento quantitativo de seu objeto. Consoante precedentes desta Assessoria Jurídica (Pareceres AJG nº 1417/94 e 941/2011), não há limitação legal de ordem quantitativa (diminuição ou ampliação) para a modificação do objeto do convênio, porquanto não se aplica a esse ajuste a regra prevista no artigo 65, § 2º, da Lei federal nº 8.666/93, que limita em 25% o aumento quantitativo do objeto dos contratos.

15.1. De acordo com o parecer AJG nº 1417/94, de lavra do Dr. Elival da Silva Ramos, atual Procurador Geral do Estado:

'11. Como é sabido, não está a celebração de convênios submetida à cláusula constitucional da obrigatoriedade de licitar (artigo 37, inciso XXI, da CF).

12. Em assim sendo, *não há óbice à ampliação ou diminuição quantitativa do objeto de convênio, ainda que fora dos limites do § 1º do artigo 65 da Lei Federal nº 8.666/93, nem à própria modificação do objeto, como ora se propõe. (...)*'. (Sem grifos no original)

Convém, também, reproduzir os seguintes trechos do parecer AJG nº 941/2011, aludido no parecer supra:

Constitui entendimento vigente na doutrina ser possível a mutação dos convênios, tal qual dos contratos administrativos, não apenas em relação ao seu prazo de vigência, mas também em relação ao seu valor. Esta possibilidade está diretamente ligada à variação do interesse público. Portanto, demonstrada a existência de interesse público nesta alteração, ela será viável. Observe-se que a Administração poderia até celebrar novo convênio para abarcar a ampliação pretendida, não havendo, ademais, limitação legal de ordem quantitativa (diminuição ou ampliação) para modificação do objeto destes ajustes.

2.3. Possibilidade de previsão de cláusulas de reajuste nos convênios

A matéria do tema em referência é controvertida no âmbito superior da Procuradoria Geral do Estado, contando, atualmente, com duas

manifestações consubstanciadas nos pareceres SubG Cons. nº 153/2015, que adotou entendimento segundo o qual seria viável, em tese, a inclusão de cláusula de reajuste aos valores a serem repassados pelo convênio, inclusive por aditamento, e AJG nº 158/2015, que, à luz do caso concreto e do disposto nos §§4º e 5º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, concluiu pela inviabilidade da proposta de aditamento do ajuste para inclusão de previsão de reajuste do valor conveniado.

A questão foi submetida ao Procurador Geral do Estado que entendeu por bem remetê-la para o coordenador do Núcleo de Estudos de Convênios, instituído, no âmbito da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, pela Resolução PGE nº 08, de 05 de fevereiro de 2016, para que, à luz dos estudos conduzidos, se manifestasse sobre o tema¹⁵.

2.4. Possibilidade de aplicação da cláusula de reequilíbrio econômico-financeiro aos convênios

Não foi localizado posicionamento institucional específico sobre a possibilidade de aplicação de cláusula de reequilíbrio econômico-financeiro aos convênios.

Todavia, o entendimento firmado na PGE é de que nos convênios, diversamente do que ocorre com os contratos administrativos, com os quais não se confundem, não há partes e interesses contrapostos.

Ambos os partícipes, em comunhão de esforços, têm o mesmo objetivo, que é a consecução do objeto. Não se cogita, nesses ajustes, de remuneração (ou preço) e contraprestação, podendo os interessados, unilateralmente, retirarem-se da avença a qualquer tempo.

Tais elementos não se compatibilizam com a possibilidade de recomposição do equilíbrio financeiro.

15 Registra-se que a DERSA, interessada no referido pleito de inserção, por aditamento, de cláusula de reajuste em convênio firmado com o DER, foi cientificada da decisão. Foi, ainda, esclarecida de que o problema específico que deu origem ao pleito “*recomendava a não inserção da cláusula pretendida [de reajuste], especialmente face ao período de restrição de despesas pelo qual passa o Estado*”. Trecho extraído da Manifestação SubG-Cons. nº 141/2016.

A propósito, há precedentes negando direito ao reequilíbrio em decorrência de alteração do valor do contrato celebrado pelo convenente para a execução do objeto, justamente em decorrência de sua incompatibilidade com a natureza jurídica dos convênios: pareceres CJ/SJDC 284/2012¹⁶ e 210/2014¹⁷. Por outro lado, não foram localizados pareceres que admitissem a recomposição em convênios.

Para as situações, no curso do ajuste, que envolvam o aumento dos custos em relação ao que havia sido inicialmente estimado – ajustes dos preços dos serviços e insumos durante a execução do convênio – o que se tem constatado é a orientação, nas diversas Consultorias Jurídicas, no sentido de admitir unicamente a utilização de eventual saldo remanescente do repasse e/ou saldo de rendimentos da conta vinculada ao convênio, para fazer frente às despesas adicionais. Não havendo saldo remanescente, contudo, incumbirá ao convenente suportar a diferença, havendo dispositivo expresso nesse sentido nas minutas-padrão elaboradas no âmbito da PGE.

3. Prerrogativas da administração: origem e evolução

A origem das prerrogativas da Administração remonta ao absolutismo, berço do direito administrativo.

Seu fundamento, no entanto, foi alterando-se paulatinamente do *jus imperii* – imperatividade – para o *serviço público* (escola do serviço público) e deste para a ideia de supremacia pautada não mais no *jus imperii*, mas nas regras constitucionais.

A partir da modernidade o eixo do direito administrativo altera-se da imperatividade para o interesse público – *supremacia do interesse público sobre o privado*. Assim, as prerrogativas da Administração encontrariam fundamento na lei e justificativa na cura do interesse público, fim último da Administração.

16 Item 19: “(...) não vislumbramos possibilidade de se transferir o ônus de eventual restauração do equilíbrio econômico-financeiro para o Poder Público convenente, por ser incompatível com a natureza jurídica dos convênios.”

17 Item 7.2: “Quanto ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, caso houvesse prova de que algum desequilíbrio houvesse ocorrido, devo esclarecer que o entendimento que prevalece nesta Consultoria Jurídica é o de que não seria possível repassá-lo ao convênio, por ser incabível a figura do reequilíbrio econômico-financeiro em convênio”.

Nesse sentido, as prerrogativas da Administração, que lhe dão, em relação ao privado, posição “privilegiada” são instrumentais, é dizer, permitem a consecução do interesse público.

Com o surgimento do movimento da pós-modernidade, a ação administrativa passou a se centrar na discricionariedade para consecução do interesse público e este, por sua vez, deixou de ser sinônimo de bem comum para ser compreendido como *produto de uma opção do legislador, fundada e justificada na lei*.¹⁸

O reflexo dessa alteração de eixo do direito administrativo é objeto de estudo na atualidade. Há certo consenso de que não se pode aceitar um *interesse público genérico* justificante das prerrogativas da Administração e imposto ao particular. Ao contrário, o interesse público é específico, é dizer, aquele definido pela lei. Apenas a cura deste específico interesse público pode justificar as prerrogativas da Administração, instrumentais à sua consecução e com ele compatível.

Como muito bem pontua Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o *Estado vai abandonando a histórica pretensão de ser dirigente e mentor da sociedade para afincar-se na missão de ser dela instrumento e parceiro*. Com isso, a imperatividade deixa de ser critério para ser ferramenta, posta à escolha do legislador.

De igual forma, atualmente, sem se descurar da inevitabilidade da imperatividade, em casos específicos, como instrumento, assim definido pelo legislador, da consecução do interesse público, é impossível deixar de reconhecer que as relações da Administração passaram a pautar-se mais na consensualidade, reflexo do “Estado Democrático de Direito”.

3.1. Cláusulas exorbitantes: origem e evolução

A presença das denominadas cláusulas exorbitantes – que se distanciam das disposições presentes nos ajustes entre entes privados – nas relações contratuais da Administração, que estão sob o influxo do direito

18 MORENO, Fernando Sanz. Apud: Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos*. In: Direito administrativo e seus novos paradigmas. Coord: Alexandre dos Santos Aragão e Floriano Azevedo Marques. Fórum: Belo Horizonte, 2012, p- 571-592.

público, vem sofrendo críticas da doutrina e alterando o seu fundamento de existência e validade.

É comezinho que estas, na origem, marcavam a assimetria existente entre as contratações públicas, onde ditas cláusulas estavam presentes, e as privadas ou do direito comum. A presença das cláusulas exorbitantes justificava-se, da mesma forma que as prerrogativas, no serviço público e, posteriormente, na consecução do interesse público.

Assim, justamente a presença das cláusulas exorbitantes do direito comum trazia a singularidade do contrato administrativo, se comparado aos demais modos contratuais.

Hodiernamente, considerando o direito administrativo da pós-modernidade, afirma-se que não há diferença substancial entre os contratos privados, regidos pelo direito civil, e públicos, não servindo como critério distintivo das categorias contratuais privadas e públicas as cláusulas exorbitantes, porquanto em alguns tipos de contratos privados também há a presença de *modulações*, sem que tais extravagâncias retirem dos ajustes a categorização de contratos privados.

A presença dessas cláusulas “especiais” é aceita em razão do **tipo**, objeto do contrato, razão que pode ser transportada para as relações da administração pública. Assim, Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma:

Parece irrefutável, portanto, na perspectiva pós-moderna do Direito Administrativo, que as *exorbitâncias* nada mais representam que meras *modulações contratuais*, que são inseridas sempre que *motivadamente exigíveis pela matéria administrativa*, ou seja, em se tratando de obras e serviços públicos em geral¹⁹.

Utilizando-se da sistematização de Diogo de Figueiredo Moreira Neto pode-se resumidamente classificar as cláusulas exorbitantes em: i) cláusulas de executoriedade, que decorrem da lei, e traduzem o privilégio da execução prévia; ii) cláusulas de *jus variandi*, que permitem a alteração unilateral dos contratos pela Administração, limitadas pela

19 Ob. cit. p. 579.

lei e, também, por juízo de razoabilidade²⁰; iii) cláusulas de previsão de efeitos sobre terceiros, que resultam da aplicação da lei.

Atualmente, o regime legal das exorbitâncias tem sido muito criticado pela doutrina, porquanto traria consigo imprecisão e insegurança, agravamento do custo de transação, *deficit* de transparência da transação e sacrifício da confiança legítima do administrado na administração.

Por essa razão, tem se entendido que a obrigatoriedade da presença de ditas cláusulas nos contratos administrativos já não mais responde aos anseios do Estado, pois impede juízo de ponderação das vantagens e desvantagens de sua fixação, o que, inclusive, deveria ser feito considerando cada tipo de ajuste (contrato).

Pragmaticamente, tem se reconhecido vantagens à consensualidade se comparada ao regime das exorbitâncias, razão por que não se deve negar à *“Administração a possibilidade de avaliar casuisticamente a conveniência e oportunidade de inserir ou não, casuisticamente, em cada contrato, as modulações ditas exorbitantes”*²¹.

Seria necessário, no entanto, que o legislador ordinário conferisse *“ao administrador público esta oportunidade de avaliar a legitimidade do emprego de qualquer delas [das três categorias de exorbitâncias acima apontadas], depois de examinadas as hipóteses, caso a caso”*.²²

3.2. Regime das exorbitâncias nos ajustes convenientes

Nos ajustes convenientes, de regra, não há previsão de cláusulas exorbitantes do direito comum. A razão da ausência de ditas cláusulas pode ser buscada na origem destas avenças, que essencialmente disciplinavam relações entre entes públicos.

Posteriormente, mesmo com o incremento das relações convenientes com o setor privado e a sedimentação do uso do instituto para reger as relações entre entes públicos e privados, muito provavelmente a não previsão de ditas cláusulas deveu-se ao entendimento prevalente na dou-

20 Estas podem ser encontradas em alguns contratos privados.

21 Ob. cit. p. 585.

22 Ob. cit. p. 586

trina segundo o qual referidas parcerias detêm natureza jurídica essencialmente distinta dos contratos, porquanto são instrumentos hábeis a disciplinar relações marcadas pelo mútuo interesse dos partícipes, não havendo que se falar em supremacia do interesse público sobre o privado; ambos, privado e público, estariam a serviço do mesmo interesse. Essa nos parece ser a razão última da diferença de tratamento jurídico entre os contratos e os convênios administrativos.

A partir da Lei nº 13.019, de 2014, como vimos, a regra é que os convênios sejam utilizados apenas para disciplinar ajustes entre entes públicos, na medida em que as parcerias entre a Administração e organizações da sociedade civil estão submetidas ao regime jurídico inaugurado pela novel legislação.

Assim, nos convênios, a típica dualidade entre a presença da Administração de um lado e do privado de outro, deixa novamente de existir, o que afasta o regime das exorbitâncias, pelo menos sob o fundamento do *jus imperii* ou da supremacia do interesse público sobre o privado.

No entanto, como vimos, esses fundamentos, atualmente, são criticados e já não são mais puramente empregados até mesmo nas relações tipicamente contratuais.

Nesse sentido, entende-se que é possível o emprego de cláusulas especiais, é dizer, de *modulações* em ajustes convenientes, que encontrariam fundamento não só na consensualidade, mas, também, na busca de um interesse público específico (jamais “*tomado abstracta e genericamente, sem referências concretas*”), legalmente qualificado, que venha a exigir a estipulação de *cláusulas obrigacionais reforçadas*, necessariamente instrumentais à sua cura.

A previsão de *modulações* nestes ajustes deve ter relevância justificada. Há de ser necessária e útil à obtenção da obra ou à prestação do serviço que se pretendeu atingir com a parceria entre os entes públicos.

Admite-se, ainda, que a inserção de modulações tenha por finalidade o desestímulo às ações que atrasem ou dificultem a sua realização, buscando, com isso, imprimir efetividade, eficácia e eficiência às parcerias.

Sob outro enfoque, mas ainda buscando fundamentar o recurso às *modulações*, não se olvide que os convênios são ajustes que, em regra,

instrumentalizam transferências **voluntárias** (art. 25 da LRF). Assim, a previsão de *modulações* instrumentais que se façam necessárias em razão do **objeto** – específico e especial – da avença, a ser analisado em cada caso concreto, de forma alguma ofenderia a autonomia dos entes federados, tampouco encontraria fundamento na supremacia do interesse público, mas, sim, na consensualidade e nos princípios da eficiência e economicidade, o que permite concluir que não há óbice de ordem jurídico formal para inclusão nos instrumentos convencionais de referidas cláusulas especiais.

4. Jurisprudência do TCE-SP e TCU

Consultando o banco de dados dos Tribunais de Contas não se localizou decisão reconhecendo a possibilidade de imposição unilateral, em convênios, de alterações do objeto, reajuste ou recomposição da equação econômico-financeira.

Meras adequações no plano de trabalho operadas por acordo entre os partícipes, em que se tenha como evidente a manutenção do mesmo objeto, mantida a mesma finalidade e interesse público, são admitidas; essas alterações, conforme constatou-se na pesquisa jurisprudencial realizada, não foram alvo de recomendações ou de reconhecimento de irregularidades ou de nulidades por esses Tribunais.

Em relação à alteração do objeto, ainda que bilateral, do mesmo modo, não se obteve êxito em localizar qualquer decisão por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que tenha abordado diretamente essa questão.

Já o Tribunal de Contas da União – TCU tem recepcionado a alteração, bilateral, que não resulte em modificação da substância e finalidade inicial da política pública ou ação governamental específica, adotando-se como parâmetro para tal aferição a lei orçamentária que as referendou, ou seja, que não implique alteração da classificação programática da despesa. Esse é o limite.

Segundo esse entendimento, o conceito de mudança de objeto dependeria da classificação orçamentária no caso em específico, de modo que se as alterações resultarem em objeto não mais passível de enquadramento no Programa de Trabalho original, tratar-se-á de novo objeto e, portanto, não serão admitidas.

Destaque-se, nesse sentido, o precedente do TCU consubstanciado no Acórdão 3.015/2010 – Plenário, com base nos argumentos expendidos no voto do Relator Min. Augusto Nardes.

A referida Corte, nesse caso, analisou convênio celebrado entre a União e o Estado do Espírito Santo, em que este, alterando unilateralmente (sem que sequer tivesse submetido tal pretensão ao concedente, aliás) o plano de trabalho, destinado à construção de um presídio feminino, entendeu por bem promover, *ex sponte propria*, alterações visando à construção de um presídio destinado a abrigar detentos do sexo masculino.

Isso porque, segundo entendeu a Corte referida, o Plano de Trabalho contemplava indistintamente “a construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos prisionais no Estado do Espírito Santo (...) não se destinava a amparar nenhuma política ou ação governamental específica para mulheres no cárcere”.

Portanto, mesmo tendo sido alterado o objeto, a política pública originalmente concebida não sofreu modificação.

Diferentemente concluir-se-ia, destacou o acórdão, se o Governo tivesse construído, no lugar, um hospital ou uma escola, subvertendo “sua finalidade primeva”.

Cabe atentar, no entanto, que, nesse caso, não foi secundada, em nenhum momento, a possibilidade de “imposição” das alterações pelo conveniente, ou seja, de “alteração unilateral”, não se tendo cogitado o cabimento de cláusula exorbitante em tais situações.

Diversamente, destacou-se unicamente que tal conduta era inclusive passível “de reprovação em face do possível descumprimento de cláusulas conveniais e de normas regentes”, embora, no entanto, segundo asseverado, não se pudesse pressupor, apenas por isso, que estivesse caracterizado “desvio de finalidade e desatendimento do interesse público, até porque a unidade prisional foi concluída, em benefício da sociedade”.

5. Normatização da União

Na esfera federal, os convênios são regulados pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e Portaria Interministerial nº 507, de 24

de novembro de 2011²³ (aplicando-se a Instrução Normativa 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, aos convênios celebrados anteriormente, com algumas ressalvas²⁴).

Aliás, no elenco das cláusulas que deverão obrigatoriamente figurar dos instrumentos regulados pela Portaria citada (em que se incluem os convênios) engloba-se a “sujeição do convênio ou contrato de repasse e sua execução às normas do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, bem como do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e a esta Portaria” (art. 43, inciso XXI).

De acordo com esses diplomas legais, as alterações no objeto são aceitas, nas hipóteses expressamente admitidas, vedadas aquelas que provoquem alteração de sua substância. Nesse sentido, confira-se:

DECRETO 6.170/2007

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (...).(Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

(...) IX – termo aditivo – instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado; (gn)

(...)

PORTARIA INTERMINISTERIAL 507/2011

Art. 1º (...)

23 Em vigor desde 1º de janeiro de 2012.

24 Art. 2º. Não se aplicam as exigências desta Portaria: I – aos convênios: (...) b) celebrados anteriormente à data da sua publicação, devendo ser observadas, neste caso, as prescrições normativas vigentes à época de sua celebração, podendo, todavia, se lhes aplicar naquilo que beneficiar a consecução do objeto do convênio; (...) – gn

§ 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

(...)

XXIII – termo aditivo: instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado; (gn)

Art. 50. O convênio poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado.” – gn

Art. 52. O convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado: (gn)

(...)

III – alterar o objeto do convênio ou contrato de repasse, exceto no caso de ampliação da execução do objeto pactuado ou para redução ou exclusão de meta, sem prejuízo da funcionalidade do objeto contratado; – gn

A alteração do objeto, portanto, é admitida, mas apenas nas expressas hipóteses previstas no inciso III do art. 52 (ampliação do objeto, redução ou exclusão de meta²⁵), desde que isso não afete a funcionalidade do objeto original.

Não há qualquer previsão que autorize tanto o concedente quanto o conveniente a promover alterações unilaterais no objeto, *sendo que a troca do objeto (alteração substancial) não é admitida, como visto* (pois é vedada a alteração em prejuízo da funcionalidade do objeto contratado).

Cabe registrar que, para a execução de obras na esfera federal, em regra, não se utiliza a figura do convênio, diversamente do que ocorre no âmbito do Estado de São Paulo, e sim o “contrato de repasse”²⁶, avença análoga ao convênio, em que está presente a figura de um agen-

25 Definida como “parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho” (art. 1º, § 2º, inciso XVIII da Portaria Ministerial 507/2011).

26 Utiliza-se, também, o Termo de Compromisso – figura análoga ao convênio – adotado nos projetos inseridos no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC.

te financeiro como mandatário da União, em regra a Caixa Econômica Federal ou o Banco do Brasil. O convênio somente é admitido na hipótese em que o concedente reúna condições materiais para realizar o seu acompanhamento. Nesse sentido, dispõe o Decreto nº 6.170/2007:

Art. 8º. A execução de programa de trabalho que objetive a realização de obra será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio.

As despesas adicionais oriundas da celebração de aditivos convencionais [contratuais, na terminologia empregada pelo União] visando à aplicação de reajustes ou realinhamento de preços, decorrentes de alteração de quantitativos de serviços ou alterações em relação ao que aprovado no convênio, por sua vez, devem ser arcados pelo próprio conveniente, em face do disposto no artigo 34 da Portaria Interministerial aludida:

Art. 34. Os aditivos ao Contrato Administrativo de Execução ou Fornecimento – CTEF relativos a quantitativos de serviços ou preços decorrentes de diferenças entre o projeto aprovado pelo concedente e a execução ou reajustamento/realinhamento de preços não acarretarão nova análise ou reprogramação no convênio por parte do concedente.

(...). – gn

Acrescente-se que o Decreto e a Portaria aludidos não fazem referência à possibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nos convênios.

6. Proposições

As reflexões aqui realizadas a respeito da previsão das chamadas “cláusulas exorbitantes” nos convênios firmados pela Administração permitem que sejam apresentadas as seguintes proposições de fixação de entendimento no âmbito da Procuradoria Geral do Estado:

a) Caso o objeto do convênio consista na execução de obras e serviços de que o Estado seja titular e tendo o conveniado assumido a função de mero gestor, apresenta-se viável juridicamente a inclusão de (i) cláusula prevendo a possibilidade de o Estado, *unilateralmente*, alterar o

plano de trabalho, bem como de (ii) cláusula permitindo ao Estado, na hipótese de inércia do convenente, retomar, unilateralmente, o objeto do ajuste, sem prejuízo da rescisão do acordo.

A proposta nos parece útil na hipótese de o Estado não reunir condições – estruturais e de logística, por exemplo – para exercer, diretamente, competências de que seja titular, preferindo, por isso, que tal papel seja exercido por meio da colaboração de parceiro [sentido lato], mediante celebração de convênio prevendo o repasse de verbas para que esse último tome as providências necessárias para a boa execução da atividade, inclusive, com a realização do procedimento licitatório, futura contratação e fiscalização da contratada, se for o caso.

Nessa situação, inegável a preponderância do interesse do Estado sobre a do parceiro [sentido lato], diante da titularidade do objeto que o ente repassador de recursos detém, a justificar que lhe seja atribuída tal prerrogativa.

A cláusula ora proposta, se incluída nos ajustes firmados com entes municipais, não feriria a autonomia do município, porquanto a possibilidade de alteração unilateral terá por ele sido consentida no momento da celebração do convênio.

Cite-se, como exemplo da situação narrada, a celebração de convênio com municípios para a construção/reforma de escolas estaduais ou, ainda, para a construção de um museu estadual.

b) São admissíveis alterações do objeto, tendo como limite o atendimento da finalidade descrita na autorização orçamentária, considerando a obrigatória e rigorosa observância à legislação que autoriza a despesa, de cunho orçamentário, impedindo-se o seu desvirtuamento. Em outras palavras, alterações, mesmo que bilaterais, seriam admitidas desde que preservada a classificação funcional-programática da ação, sem prejuízo do atendimento a outras normas que regem os atos da administração pública, como o princípio da economicidade. Em vista disso, se o objeto consiste na construção de uma escola, não pode ser alterado para asfaltamento de via pública, por exemplo.

c) É viável juridicamente a inclusão de cláusula de reajuste anual dos valores a serem repassados pelo Estado ao convenente em ajustes

que importam a prestação de serviços contínuos – e não a execução de um bem definido, como uma obra²⁷ – desde que tal medida se mostre compatível e adequada com o objeto do convênio, bem como necessária à consecução do interesse público específico, justificador da avença, o que deve ser analisado à luz do caso concreto.

7. Proposta de cláusulas conveniais que tratem de alteração unilateral e de reajuste de valores

Em decorrência das propostas aqui formuladas, parece cabível a previsão de cláusula que admita a alteração unilateral do plano de trabalho do convênio, quando o conveniado atue como mero gestor de obras e serviços de que o conveniente seja titular (exemplo: convênio para a construção de escolas estaduais e de outras obras estaduais), recebendo o conveniado repasses de recursos estaduais para o custeio **integral** da obra ou do serviço, em especial se de grande vulto. Para essas situações, sugere-se seja avaliada a conveniência de inclusão da seguinte cláusula:

CLÁUSULA W – O conveniente poderá, excepcional e justificadamente, alterar unilateralmente o plano de trabalho para melhor adequá-lo às finalidades de interesse público quando:

- a) houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; ou
- b) necessária a modificação do valor do convênio em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – A alteração do plano de trabalho que implique acréscimo de seu objeto deverá vir acompanhada de aditamento que assegure ao conveniado a correspondente readequação do valor do repasse.

PARÁGRAFO SEGUNDO – Na hipótese de a alteração do plano de trabalho implicar supressão de obras e serviços, o conveniente deverá ressarcir o conveniado das despesas que, por imposição legal (parágrafo 4º do artigo 65 da Lei federal nº 8.666/93), esse realizar em virtude

²⁷ Nesse caso parece que o objeto do convênio é incompatível com a previsão de reajuste anual, uma vez que nessa hipótese já é possível prever o custo do convênio desde a formalização do ajuste.

das alterações contratuais necessárias para que seja atendido o novo plano de trabalho.

CLÁUSULA X – É vedada a alteração unilateral do plano de trabalho que implique modificação da classificação orçamentária da despesa.

CLÁUSULA Y – Caso o conveniado não cumpra as obrigações assumidas neste ajuste, inclusive as decorrentes de alteração unilateral do plano de trabalho, deverá indenizar o conveniente dos prejuízos a ele causados.

Nos convênios que ultrapassem doze meses e que demandem do conveniado a execução de atividades de prestação continuada, sugere-se que seja avaliada a conveniência de ser prevista cláusula anual de reajuste, mediante prévia justificativa de economicidade e de pertinência do critério de reajuste adotado, considerados os parâmetros de mercado (v. artigos 2º e 3º da Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001)²⁸.

28 Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

§ 2º Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.

§ 3º Ressalvado o disposto no § 7º do art. 28 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, e no parágrafo seguinte, são nulos de pleno direito quaisquer expedientes que, na apuração do índice de reajuste, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste de periodicidade inferior à anual.

§ 4º Nos contratos de prazo de duração igual ou superior a três anos, cujo objeto seja a produção de bens para entrega futura ou a aquisição de bens ou direitos a eles relativos, as partes poderão pactuar a atualização das obrigações, a cada período de um ano, contado a partir da contratação, e no seu vencimento final, considerada a periodicidade de pagamento das prestações, e abatidos os pagamentos, atualizados da mesma forma, efetuados no período.

§ 5º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos contratos celebrados a partir de 28 de outubro de 1995 até 11 de outubro de 1997 (vide Medida Provisória nº 2.223, de 4.9.2001).

§ 6º O prazo a que alude o parágrafo anterior poderá ser prorrogado mediante ato do Poder Executivo (vide Medida Provisória nº 2.223, de 4.9.2001).

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data-limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

§ 2º O Poder Executivo regulamentará o disposto neste artigo.

CLÁUSULA Z – Os valores devidos ao conveniado em razão das atividades correspondentes aos itens W, X e Y serão reajustados a cada 12 (doze) meses, mediante a aplicação do índice Y ou outro que vier a ser escolhido em substituição pelo órgão repassador.

§ 1º A periodicidade anual de reajuste será contada a partir da data de celebração do convênio.

§2º A aplicação do reajuste estará condicionada à demonstração pelo conveniado da compatibilidade dos valores reajustados com os praticados no mercado.

8. Conclusão

O exame da matéria objeto deste estudo permite que sejam apresentadas as seguintes conclusões:

a) As alterações quantitativas nos objetos de convênios não estão submetidas às limitações do parágrafo 2º do artigo 65 da Lei federal nº 8666/93, nos termos dos pareceres AJG nº 1.417/94 e AJG nº 316/2015.

b) As alterações qualitativas nos objetos de convênios são admitidas (parecer AJG nº 941/2011), desde que não impliquem alterações na classificação orçamentária da despesa.

c) Em regra não devem ser previstas nos convênios as chamadas “cláusulas exorbitantes”, uma vez que, de modo geral, são incompatíveis com as características desses ajustes.

c.1) No entanto, na hipótese de as “cláusulas exorbitantes” serem necessárias, úteis e compatíveis com o objeto do ajuste – o que deve ser analisado concretamente, em cada convênio – poderão ser previstas, em caráter excepcional, uma vez que (i) inexistente qualquer vedação legal para tanto e (ii) que o artigo 116, da Lei nº 8.666/93, determina que as disposições dessa lei se aplicam aos convênios no que couber.

d) O objeto do convênio e o interesse público concretamente perseguido podem justificar, excepcionalmente, a necessidade e a utilidade da estipulação de cláusulas obrigacionais reforçadas (como a possibilidade de alteração unilateral do plano de trabalho pela administração), bem

como de cláusulas que desestimulem a prática de ações que atrasem ou dificultem a execução do objeto (como a possibilidade de aplicação de sanção pela administração ao conveniado inadimplente).

e) O objeto do convênio e o interesse público concretamente perseguido podem justificar, excepcionalmente, a necessidade e a utilidade da estipulação de cláusula permitindo a alteração unilateral do plano de trabalho do convênio, em especial quando o conveniado atue como mero gestor de obras e serviços de que o conveniente seja titular (exemplo: convênio para a construção de escolas estaduais e de outras obras estaduais), recebendo o conveniado repasses de recursos estaduais para o custeio da obra ou do serviço. A alteração unilateral poderá ensejar o direito do conveniado à readequação do valor do convênio.

f) Não se aplica aos convênios o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste.

f.1) As situações que, no regime jurídico dos contratos administrativos, ensejam o direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro inicial, podem justificar a alteração bilateral do ajuste.

g) Nos convênios que ultrapassem doze meses e que demandem do conveniado a execução de atividades de prestação continuada, pode-se prever cláusula anual de reajuste, mediante prévia justificativa de economicidade e de pertinência do critério de reajuste adotado, considerados os parâmetros de mercado.

Bibliografia

DA ROCHA, Silvio Luís Ferreira. *Terceiro Setor*. São Paulo, Malheiros, 2003.

DE ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. *Contrato Administrativo*. Quartier Latin, São Paulo, 2012.

GARCIA, Maria. *Estudos sobre a Lei de Licitações e Contratos*. Forense Universitária, São Paulo, 1.995, 1. ed.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 767.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Convênios entre Estado e Iniciativa Privada para Implantação de Polos Industriais*. In: *Revista Trimestral de Direito Público* nº 48.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos*. In: *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Coord: Alexandre dos Santos Aragão e Floriano Azevedo Marques. Fórum: Belo Horizonte, 2012.

MORENO, Fernando Sanéz. *Apud*: Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos*. In: *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Coord: Alexandre dos Santos Aragão e Floriano Azevedo Marques. Fórum: Belo Horizonte, 2012.

